

二、第 73 屆世界衛生大會觀察

臺灣大學政治學系張登及教授主稿

- 疫情衝擊美國總統選情，並使「第一階段貿易協議」後稍微緩和的美中關係更形惡化。疫情亦削弱世衛公信力，衝擊國際秩序。
- 習近平宣布提供世衛大量援助，或有助稀釋「疫情來源調查」提案壓力。疫情使 WHA 議程縮短，臺灣參加世衛案未獲重視；美退出世衛，未來歐日如何具體支持值密注。

(一) 背景：美中相互譴責對方造成疫情失控波及世衛

由於新冠疫情因素，2020 年「第 73 屆世界衛生大會」(WHA) 改採「規範世界衛生大會的虛擬最低限度會議的舉行方式」在線上舉行。會議日期為 5 月 18 至 19 日，時間緊湊，又恰逢我國總統當選連任後，新一屆任期開始的前一天，引起廣泛關注。

本次疫情自今年春節前在武漢大爆發，在各國（尤其是中美兩國）的傳播和造成的衝擊，致使中美雙方一掃 2020 年 1 月初剛簽署的第一階段貿易協議的暫時降溫氣氛，互責對方陰謀散播病毒打擊本國的傳言紛飛，加上川普 (Donald Trump) 總統因疫情衝擊滿意度影響連任展望，中美關係劍拔弩張之惡化程度，可謂降至 1979 年「建交」以來最低點（「中美關係脫離競爭、進入對抗狀態」，BBC 中文網，2020 年 5 月 12 日）。美方也將大流行歸責於世衛 (WHO) 及其衣索比亞籍的總幹事譚德賽 (Tedros A. Ghebreyesus) 行政上偏袒北京，已成為北京的傀儡，不僅撤出對世衛的預算支持，也在 5 月底宣布撤出世衛，許多西方盟友對川普政府此舉頗為遺憾（「川普退出世衛受到國內外廣泛批評」，BBC 中文網，2020 年 5 月 31 日）。

(二) 大會議程與美中各方的較勁

本次大會背景特殊，時間嚴重受限，大會議程嚴格限制「在虛擬會議期間，只有會員國、準會員、觀察員以及聯合國和其他與會政府間組織的受邀代表有機會發言。個人發言將限於 2 分鐘；區域和團體

發言將限於 4 分鐘」。議程還特別規定，「衛生大會在虛擬會議上，應盡可能以協商一致方式作出所有決定。無論如何，鑒於會議的虛擬性質，不得通過舉手表決或無記名投票作出決定」。這些今年單行的規定，相當程度限制臺灣友邦提案支持其參與，與美歐個別國家提出追究北京議案的空間（「世界衛生組織第 73 屆世界衛生大會臨時議程項目」，世衛官網中文站，2020 年 5 月 17 日）。

在大會前夕，川普即發表致世衛總幹事的公開信，並威脅永久停止支付會費（“Trump threatens permanently cut off WHO funding” CNBC 網站，2020 年 5 月 19 日）。會議啟幕，美中主要競爭的兩大議題，集中在 14 國友邦提案支持臺灣參加世衛組織，以及調查疫情病毒起源。首先，世衛秘書處有行政裁量權決定是否邀請「中華臺北」出席 WHA，這部分的結果較早就很明朗。而友邦提案又限於今年特殊的表決程序，並未排上議程，名義上是順延至稍晚條件許可時再召開「實體會議」重新處理，或許因此美、日、加、澳並未參加 14 國聯署。

不過至少美、日、英、法、德、加、澳、紐及捷克等 30 國以上高官或機構，包括加拿大總理杜魯道（Justin Trudeau）、美國務卿龐培歐（Mike Pompeo）、日本首相安倍等，分別直接或間接在多種場合表達支持我國，政府也已申致感謝（外交部新聞稿 123 號，外交部官網，2020 年 5 月 19 日）。

其次，有關調查疫情起源議案，其背景主要有三：1. 2019 年底疫情在武漢出現，到北京疾管當局初步通報世衛與美國，再到 1 月 20 日才確認病毒「人傳人」，這中間武漢甚至北京是否有人為隱匿或延誤。2. 美國總統川普與部分高官曾堅稱「有證據」證明武漢病毒研究所因疏失甚至人造病毒，以刻意打擊西方國家，故曾刻意稱病毒為「中國病毒」、「功夫病毒」（「新型冠狀病毒來自武漢實驗室，川普：看過證據」，中央社，2020 年 5 月 1 日）。3. 中國外交部趙立堅等發言人反擊川普與龐培歐，指摘病毒可能來自 2019 年武漢世界軍人運動會美軍感染者。然而隨著時間推移，這些臆測都無法證實，但諸多國家頻傳要求向中方索賠情事，對中國與西方政府動員力量相互對抗有推波助瀾之用。

（三）北京支援落後國家防疫以稀釋美澳調查提案

關於成立獨立於世衛秘書處之外的委員會調查武漢疫情的提案，在會議前得到遠比支持我國加入世衛更多國家的響應，但具體應如何實施，各國有許多不同意見。在 18 日的大會中尤其美國執意杯葛，更使包括德國總理梅克爾（Angela Merkel）和法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）、南非總統拉瑪佛沙（Matamela C. Ramaphosa）等多國領袖在習近平視訊發言後，抱怨國際合作處於脫序失控，甚至有領袖嘲笑國際合作淪為「自動駕駛」的狀態（「世衛權力真空淪美中政治舞臺，多國領袖問誰管事」，聯合新聞網，2020 年 5 月 19 日）。

為應對歐盟與澳洲提案調查，習近平在開幕致詞率先承諾「將在兩年內提供 20 億美元國際援助，用於支持受疫情影響的發展中國家抗疫；也將與聯合國合作，在中設立全球人道主義應急倉庫和樞紐，確保抗疫物資供應鏈；還將建立 30 個中非對口醫院合作機制，加快建設非洲疾控中心總部，提升非洲疾病防控能力」（「習近平在第 73 屆世界衛生大會視頻會議開幕式上致辭」，新華網，2020 年 5 月 18 日）。

加上檯面下的外交努力，後來此項提案獲得「包括中國」在內多數國家的支持，但決議變成接受一個由「世界衛生組織領導」，「在疫情之後」，科學與專業的，全面（comprehensive）的而非針對特定國的國際「評估」（review）。此一決議將很難按照美澳構想，針對北京當局展開類似伊朗核武檢查式的外國介入調查，美國稍後遂宣布退出世衛。不過外媒也分析指出，北京同意妥協案的原因其實是近期形象大受損傷，澳洲的出擊也算有所收穫（“China backs 'comprehensive review' of pandemic” Guardian, May 21, 2020）。

（四）世衛削弱象徵現行國際秩序受打擊

新冠疫情流行以來，首先衝擊的就是現行國際秩序的制度和規則。包括世衛、歐盟、世貿、甚至聯合國、G20、G7 都曾紛紛採取措施或提出倡議，結果不僅事倍功半，甚至在美中對抗中顯得束手無策。外界曾有建議另起爐灶組織新的「衛生共同體」，可行性也飽受質疑。美國著名的「大西洋月刊」近期刊發一篇標題聳動的專文：「在傳染病面前，不存在自由主義！」（“There Are No Libertarians in an Epidemic,”

The Atlantic, March 10, 2020) 文章，充分分析國際社會與自由主義理念面對這樣重大挑戰時，確實飽受挑戰。

加上「後真相」潮流推波助瀾，甚至下起網民上至高階外交官，都參加口水戰，對病毒的起源、時間線、與各種實驗室、軍隊、演習關係的傳聞的疑問，難以提供釐清事實需要的幫助。某些民主鞏固不完整的國家，還有官員號召支持者與軍隊「抵抗」共同抵制地方政府的防疫限制。疫情現象在威權國家強化「數位威權」(digital authoritarianism)的韌性，在民主國家則強化民粹的潮流。自由國際秩序飽受威脅下，下一次世衛實體會議恢復開會能有何良策克服困難，令人不敢太過樂觀。